

Kenmerk	W04.04.0608/I
Datum advies	21 februari 2005
Vindplaats	Bijvoegsel Staatscourant 14 juni 2005, nr 112

Volledige tekst

Ontwerpbesluit houdende regels voor de brede doeluitkering Sociaal, Integratie en Veiligheid van het Grotestedenbeleid (Besluit brede doeluitkering sociaal, integratie en veiligheid), met nota van toelichting.

Bij Kabinetsmissive van 21 december 2004, no.04.004766, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Justitie, de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, drs. M. Rutte en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende regels voor de brede doeluitkering Sociaal, Integratie en Veiligheid van het Grotestedenbeleid (Besluit brede doeluitkering sociaal, integratie en veiligheid), met nota van toelichting.

In het ontwerpbesluit worden diverse specifieke uitkeringen, afkomstig van verschillende vakdepartementen, voor dertig "grote steden", de G30, gebundeld in een brede doeluitkering. Daarmee krijgen de betrokken gemeentebesturen meer vrijheid eigen prioriteiten te stellen bij de besteding van deze rijks gelden. Ook wordt de administratieve verwerking eenvoudiger. De Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt een opmerking. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk is.

1. Zelfstandige algemene maatregel van bestuur

Volgens de nota van toelichting is het ontwerpbesluit een zelfstandige algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 89 van de Grondwet. (*zie noot 1*) Dat is in elk geval niet over de hele linie het geval: enkele bepalingen berusten op de in de aanhef van het ontwerpbesluit terecht aangehaalde wetsartikelen. (*zie noot 2*) Voor het overige constateert de Raad dat alleen artikel 34 de status heeft van zelfstandige algemene maatregel van bestuur; deze bepaling vormt de grondslag voor subsidies die aan rechtspersonen kan worden verstrekt. De overige bepalingen zijn gebaseerd op artikel 17, derde lid, van de Financiële-verhoudingswet (Fvw). De parallel die de nota van toelichting trekt met artikel 4:23, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht gaat niet op. Daar wordt gerefereerd aan algemene maatregelen van bestuur zonder grondslag in een wet, dus aan zelfstandige algemene maatregelen van bestuur; artikel 17, derde lid, Fvw biedt echter uitdrukkelijk een grondslag voor het treffen van de daar genoemde algemene maatregelen van bestuur. De Raad wijst er in dit verband op dat bijvoorbeeld het Tijdelijk besluit specifieke uitkering

vervoermanagement en het Besluit onderwijs aan vreemdelingen zijn gebaseerd op artikel 17, derde lid, Fvw.

De Raad adviseert in de aanhef van het ontwerpbesluit artikel 17, derde lid, Fvw toe te voegen en de passages over de grondslag van het ontwerpbesluit in de nota van toelichting aan te passen aan het vorenstaande.

2. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W04.04.0608/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft

- In artikel 5, eerste lid, na "Het college van burgemeester en wethouders" toevoegen: van een gemeente.
- In artikel 6, eerste lid, toevoegen wanneer of bij welke gelegenheid de prognose dient te worden verstrekt.
- In artikel 7, eerste lid, "de gemeente" vervangen door: het gemeentebestuur in de GSB III periode.
- In artikel 7, derde lid, "geeft de gemeente daarvoor een motivering" vervangen door: bevat het ontwikkelingsprogramma daarvoor een motivering.
- Artikel 8, tweede lid, vervangen door:

2. In het ontwikkelingsprogramma worden de uitkomsten van de afstemming vermeld.
- Omdat niet duidelijk is wat "afstemmen met" het driehoeksoverleg inhoudt, artikel 8, eerste lid, anders formuleren.
- In artikel 13, eerste lid en tweede lid, ter wille van de leesbaarheid niet de daar genoemde bepalingen van de Welzijnswet 1994 van overeenkomstige toepassing verklaren maar de bepalingen uitschrijven en tevens bepalen dat de genoemde ministeriële regelingen van toepassing of van overeenkomstige toepassing zijn.
- In artikel 15, eerste en tweede lid, onderdeel c, alsmede in artikel 16, tweede lid, artikel 23, tweede lid, artikel 24, derde en vijfde lid, artikel 26, eerste lid, en artikel 27, tweede lid, onderdeel b, vijfde en zesde lid, "de gemeente" telkens vervangen door: het gemeentebestuur.
- In artikel 17, tweede lid, onder b, vóór "de centrumgemeenten" telkens invoegen: het college van burgemeester en wethouders van.
- in artikel 18, eerste lid, invoegen voor "resultaten": , te bereiken.
- In artikel 23 "bij en krachtens de artikelen 14 en 15" vervangen door: bij of krachtens de artikelen 14 of 15.
- In artikel 27, tiende lid, de woorden "door de gemeente" schrappen en "de gemeente daarover heeft gehoord" vervangen door: het college van burgemeester en wethouders in de gelegenheid heeft gesteld te worden gehoord.
- Artikel 33 actualiseren.

Nader rapport (reactie op het advies) van 12 april 2005

De Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt een opmerking. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk is.

1. In de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit zoals het naar de Raad van State is gezonden is aangegeven dat het besluit een zelfstandige maatregel van bestuur zou zijn als bedoeld in artikel 89 van de Grondwet. Dat is gebeurd naar aanleiding van een eerder advies van de Raad, van 23 december 1994, nr. W05.94.0648, over een ontwerp voor het Besluit regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten. Het bepaalde in artikel 17, derde lid, van de Financiële-verhoudingswet was toen in iets andere bewoordingen opgenomen in artikel 182, eerste lid, tweede volzin, van de Gemeentewet. "Uitkeringen uit 's Rijks kas die door de aard van het betrokken onderwerp een tijdelijk karakter hebben, worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur." De Raad bestreed in dat advies de stelling in de conceptnota van toelichting dat het voorgelegde ontwerpbesluit gebaseerd was op dat artikel 182, eerste lid, van de Gemeentewet. De Raad oordeelde dat algemene maatregelen van bestuur waarop de betreffende bepaling in de Gemeentewet doelde, in beginsel zelfstandige maatregelen van bestuur zijn, gebaseerd op artikel 89 van de Grondwet. De bepaling in de Gemeentewet gaf slechts aan onder welke omstandigheden de figuur van de zelfstandige algemene maatregel van bestuur mocht worden ingezet, aldus de Raad.

Blijkens het thans voorliggende advies is de Raad kennelijk van mening dat het huidige artikel 17, derde lid, van de Financiële-verhoudingswet wel de basis biedt voor een algemene maatregel van bestuur zoals dat nu voor advies is voorgelegd. De aanhef van het besluit en de nota van toelichting zijn op dat punt aangepast in de door de Raad geadviseerde zin. De verwijzing naar artikel 89 van de Grondwet betreft, gelet op artikel 4:23 van de Algemene wet bestuursrecht, nu uitsluitend nog artikel 34 van het besluit.

2. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn verwerkt.

3. Het besluit en de nota van toelichting zijn overigens nog op de volgende punten aangepast.

a. In artikel 1, onder i, is de definitie van oudkomers op een paar punten aangepast. Toegevoegd is dat het moet gaan om rechtmatig verblijf. Dat sluit beter aan op de Vreemdelingenwet 2000. Verder is de definitie uitgebreid met een nieuwe categorie: geestelijke bedienaren als bedoeld in de Regeling aanwijzing bijzondere categorieën vreemdelingen ten behoeve van inburgering, die niet verplicht zijn om op grond van de Wet inburgering nieuwkomers een inburgeringsprogramma te volgen. Het gaat daarbij in de praktijk om personen met een tijdelijke verblijfstitel. Die vallen om die reden dan niet onder de reguliere definitie van oudkomers en zouden dus ook niet meetellen voor vergoeding van de kosten van een inburgeringsprogramma. Als gevolg van de motie Lazrak c.s. (Kamerstukken II 2001/02, 28 006, nr. 14 en Handelingen II 2001/02, blz. 91-5450 en 91-5451) wordt het budget voor inburgering van oudkomers ook gebruikt voor bekostiging van inburgeringsprogramma's voor de bedoelde geestelijke bedienaars. De definitie van

oudkomers is om die reden met deze categorie uitgebreid. De nota van toelichting is op dat punt ook uitgebreid.

b. In overleg met de GSB-steden is overeengekomen dat ook de maatschappelijke effecten van uitvoering van het MOP in beeld zullen worden gebracht in de vorm van outcome-indicatoren. Met het oog daarop is een vierde lid toegevoegd aan artikel 7. In de nota van toelichting is een nieuwe paragraaf 8 ingevoegd.

Het uiteindelijke doel van het GSB is erop gericht te komen tot de 'complete stad' die veilig is en die in alle opzichten voldoet aan de - steeds hogere - eisen die bewoners, bedrijven, instellingen, bezoekers en recreanten nu en in de toekomst aan de stad stellen: een stad die kansen biedt aan burgers die die kansen nodig hebben en ze ook daadwerkelijk benutten. Een economisch vitale stad, met hoogwaardige vestigingslocaties, die werk biedt aan wie dat zoekt. Door periodieke meting op een aantal outcome-doelstellingen, wordt nagegaan in hoeverre deze maatschappelijke doelen worden bereikt. In een ministeriële regeling worden de outcome-indicatoren verder uitgewerkt, en wordt een regeling getroffen van de tijdstippen waarop die informatie aan de Minister moet worden verschaft.

c. De artikelen 7 en 27 van het besluit zijn in die zin aangepast dat expliciet wordt aangegeven dat in het ontwikkelingsprogramma (MOP) ook andere onderwerpen kunnen worden opgenomen dan die waarvoor op grond van artikel 7 indicatoren worden opgesteld. De uitkering dient mede ter bekostiging van die taken. Dat neemt niet weg dat de besteding van de uitkering aan de resultaten waarvoor indicatoren zijn opgesteld voorop staat. Dat komt tot uitdrukking in een toetsing ter gelegenheid van de verlening (artikel 11) en bij de vaststelling, van het programmadeel van de uitkering, in 2010. Dan wordt bezien in hoeverre de resultaten op de indicatoren zijn behaald. Als de gemeente bij de aanvraag van de vaststelling aangeeft te willen worden afgerekend op de feitelijke besteding (artikel 27, vijfde lid) en een deel van de uitkering is besteed aan andere onderwerpen dan die waarvoor indicatoren zijn vastgesteld, zal een eventuele verlaging wegens het niet volledig behalen van die resultaten worden berekend op basis van een 100 procentstoedeling van de uitkering aan die indicatoren.

d. De terugwerkende kracht die in artikel 35 van het besluit is voorzien voor sommige artikelen is uitgebreid tot artikel 34. Dat artikel biedt mede de grondslag voor de Tijdelijke subsidieregeling LSA (Stcrt. 2005, 15). Met ingang van 1 januari 2005 is de verantwoordelijkheid voor de subsidiëring van het beleidssecretariaat en de personele ondersteuning van het Landelijk Samenwerkingsverband Aandachtswijken (LSA) bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties komen te liggen. Met ingang van dat jaar heeft het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport daartoe de subsidieverantwoordelijkheid structureel overgedragen van zijn begroting naar die van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In verband daarmee is de bovengenoemde Tijdelijke subsidieregeling LSA tot stand gekomen. Uit een oogpunt van continuïteit werkt die regeling terug tot en met 1 januari 2005. Dat geldt dus ook voor artikel 34 van dit Besluit, dat de grondslag biedt voor die regeling.

Ik moge U hierbij, mede namens mijn ambtgenoten van Justitie, voor Vreemdelingenzaken en Integratie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, alsmede de Staatssecretarissen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken

overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties

(1) Algemeen deel, paragraaf 3.

(2) Het betreft de artikelen 10a van de Welzijnswet 1994, 16 van de Wet inburgering nieuwkomers en 2.3.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs.